

ВОПРОСЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СУДЕБНОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ — В ОСОБЕ- НОСТИ В ВЕНГРИИ

Профессор ЛАСЛО НЕВАИ

зав. кафедрой гражданского процессуального права

I.

1. Судебный надзор за законностью административных актов является одним из важнейших институтов в социалистической правовой системе. Изучение принципиальных основ, правового регулирования, практического применения и возможностей развития этого правового института относится к *актуальнейшим задачам* социалистического государства и права. Помимо юридической точки зрения совершенно очевидно и *общественно-политическое значение* темы.

Действительно ли компетентно совещание специалистов гражданского процессуального права занимать точку зрения в связи с этой проблемой? Этот вопрос может задаваться прежде всего представителями государственного права и специалистами в области теории государства и права, затем представителями административного и административно-процессуального права, а также и судоустройства. Приспальное внимание и заинтересованность вышеперечисленных со всей очевидностью доказывается специальной литературой, раскрывающей тему, вернее, количественной пропорцией научных работ по этой теме внутри юридической литературы.¹ Те, кому известна тема, ни на минуту не сомневаются в том, что без специалистов в области гражданского процессуального права невозможно выяснение принципиальных и частных вопросов судебного надзора за законностью административных актов, а также решение практических проблем.

Действительно, речь идет о *комплексной теме*, претендующей на подход с точек зрения различных отраслей права (и юриспруденции) и связанную с ним коллективную работу. Для этого безусловно имеются и возможности, ибо комплексность темы уже по сути своей предполагает рациональное „общественное разделение труда“ между отдельными юридическими областями и специалистами.

Упомянутое обстоятельство включает в себя и объяснение спора о принадлежности темы, в центре которой стоит вопрос: к какой отрасли права в социалистической правовой системе следует отнести проблему судебного надзора за законностью административных актов. Как известно, эту тему считают своей прежде всего представители

административного и административно-процессуального права, а также специалисты гражданского процессуального права. Мы считаем, что дискуссия о месте расположения темы в правовой системе не имеет особого смысла именно из-за комплексности темы и исходящей из нее возможности разделения труда: любой специалист найдет для себя проблемы, совпадающие с кругом его компетенции, ибо речь идет о теме, затрагивающей многие отрасли права (и юриспруденции).

Связанный с вышеизложенным, но одновременно и самостоятельный вопрос заключается в том, *в рамки каких правовых норм* (административно-процессуального закона или гражданско-процессуального кодекса) должны быть помещены процессуальные предписания, связанные с судебным надзором за законностью административных актов. Это имеет большое значение с точки зрения *действия* статей гражданско-процессуального кодекса. (Подробнее в 12-ом пункте).

2. III. международная научная конференция специалистов в области социалистического гражданского процессуального права обеспечивает соответствующую платформу для разносторонней разработки комплекса проблем, связанных с судебным надзором за законностью административных актов. Поэтому кажется обоснованной наша надежда на то, что

а) наша конференция внесет вклад в суммирование данных *правового регулирования* судебного надзора за законностью административных актов в отдельных социалистических странах и проведет *сравнительный анализ* этого материала;

б) конференция даст возможность в организованном плане ознакомиться с *научными взглядами* на судебный надзор за законностью административных актов и выяснить спорные вопросы;

в) исходя из правотворчества и научных позиций отдельных социалистических стран, конференция позволит сделать обобщающие принципиальные *выводы*, которые в дальнейшем смогут способствовать развитию социалистической системы судебного надзора за законностью административных актов.

3. Судебный надзор за законностью административных актов — такой правовой институт, *политическое содержание* которого бросается в глаза. Актуальные требования общественно-экономического и государственного развития обычно самым непосредственным образом влияли в прошлом и влияют сейчас на правовое регулирование и практическое осуществление судебного надзора за законностью административных актов.

Это обстоятельство принципиальным образом влияет на *метод исследования*:

а) юридический анализ отдельных вопросов только в том случае может быть полезен, если он, имея идейно-политическую обоснованность, строится на *конкретной реальности данного общества*. Здесь возникает наиболее большой соблазн абстрактно-юридической морализации;

б) положительное юридическое регулирование не дает само по себе достаточную основу для реальной оценки судебного надзора за законностью административных актов. Для реальной оценки общественного значения этого юридического института необходимо знать *данные о его эффективности*, о практическом применении прав, зафиксированных в законе, необходимо исследование в области развития законности в работе органов управления.

II.

4. В ходе развития социалистической государственности в отдельных социалистических странах был создан *целый ряд органов, правовых институтов и правовых средств* для обеспечения и проверки законности деятельности в государственном управлении.² Из этих гарантий законности некоторые могут быть обнаружены во всех социалистических странах, конечно, при известных различиях в частных вопросах (например, надзор за законностью внутри советов, народный или государственный контроль и т. д.). Существуют, однако, и такие гарантии законности, которые используются лишь в отдельных странах или же применяются в ограниченной форме (например, прокурорский надзор за законностью административных актов). В эту же сферу входит судебный надзор за законностью административных актов.

Органы, правовые институты и правовые средства, поставленные на службу обеспечения законности в государственном управлении, взаимосвязаны, дополняют друг друга и создают *единую систему* (хотя и не замкнутую), в которой каждый элемент имеет свое значение. Взаимосвязь этих элементов определяется — помимо организационного аспекта — *функциональными чертами*, особенностями, отличающими надзор, контроль и проверку, а также вытекающими из них различными полномочиями (например, протест, оперативное вмешательство, кассация и т. д.).

Системный характер вышеупомянутых гарантий законности усиливается тем обстоятельством, что при некоторых обстоятельствах между частями системы возникает *цель мер*: обеспечение законности происходит через применение следующих друг за другом санкций (например, органы государственного или народного контроля обращаются к прокурору).

5. Своеобразный пример этому явлению дает венгерское право. В случае противозаконного административного акта прокурор выступает с *общим протестом в порядке надзора*. Однако, если протест будет отклонен в административном порядке, прокурор имеет право на подачу иска в течение 30 дней, если допускается обжалование административного акта в судебном порядке, даже в том случае, когда срок подачи иска для заинтересованного лица уже истек [§5 (2-ой абз.) закона № II от 1974 г., § 61/a (5-ый абз.) закона № IV от 1957 года, § 337 (4-ый абз.) ГПК].

Этот пример не только показывает, каким образом одна мера обеспечения законности может перейти в другую меру, но и соотношение сил между общим прокурорским надзором и судебным надзором за законностью административных актов. Протест прокурора в порядке общего надзора может служить лишь *начинанием* в деле прекращения нарушения закона, но не всегда приводит к такому результату. Решение же, вынесенное судом и удовлетворяющее иск, *устраняет* нарушение закона.

В этом случае между двумя правовыми средствами: протестом и иском — существует разница в степени.

В то же время нельзя не признать тот факт, что общественное воздействие прокурорского надзора — хотя прокуратура сама не восстанавливает законность, а лишь способствует тому — обычно большее, чем судебного надзора за законностью административных актов, ибо область применения первого намного шире, чем последнего. Итак мы можем сказать, что *не принимая во внимание общий прокурорский надзор, мы не сможем правильно понять и оценить и судебный надзор за законностью административных актов.*³

6. Система органов, правовых институтов и правовых средств, обеспечивающих законность государственного управления, возникла в наших странах *постепенно*, за годы социалистического строительства. Социалистическое государство с самого начала своего существования нуждалось в такой системе и последовательно создавало ее. В ходе исторического развития некоторые элементы системы, гарантирующей законность, претерпели изменения, некоторые исчезли совсем, но появились и новые.

Если мы проследим развитие судебного надзора за законностью административных актов, то увидим, что как институт он появляется не на начальном этапе строительства социализма — несмотря на известные положения *Энгельса* (см. его письмо к *Бebelю* от 18–28 марта 1975 г.) и *Ленина* (см. письмо от 20 мая 1922 года „О двойном подчинении и о законности“).⁴ В общем и целом это положение заключается в том, что широкое применение судебного надзора за законностью административных актов последует лишь *после* создания других гарантий законности.

В странах народной демократии, во всяком случае, наблюдается почти закономерное явление: судебный надзор за законностью административных актов вводится в период *консолидации диктатуры пролетариата*, когда на передний план выступают требования развития социалистической демократии, укрепление законности, усиление защиты прав и законных интересов граждан и их организаций. Судебный надзор за законностью административных актов является несомненно *институтом, порожденным утвердившейся социалистической демократией.*

Трудности, волнения, кризисные ситуации в отдельных странах в ходе строительства социализма конечно могли замедлять развитие

этого института. Однако общественное, государственное и экономическое развитие страны рано или поздно ставит этот вопрос. Так случилось, между прочим, в Венгрии, Румынии и Болгарии.

7. Другой, хотя и незакономерный опыт показывает, что между кодификацией административно-процессуальных правовых норм и судебным надзором за законностью административных актов существует довольно тесная связь. Например, три социалистические страны: Югославия, Венгрия и Болгария — уже в административно-процессуальных кодексах предусматривают судебный надзор за законностью административных актов как институт (закон № 52 от 1956 года в Югославии, закон № IV от 1957 года в Венгрии, закон от 24 июня 1970 года в Болгарии). Весьма вероятно, что польский административно-процессуальный закон от 14 июня 1960 года имеет стимулирующее значение в этом отношении. Новому чехословацкому административно-процессуальному закону № 71 от 1967 года уже предшествовала IV глава Четвертой части ГПК со своими предписаниями, что было изменено позднее законом № 158 от 1969 года.⁵

8. Между развитием социалистического правосудия и судебным надзором за законностью административных актов также наблюдается взаимосвязь. С прогрессом в социалистическом строительстве и особенно в связи с построением развитого социалистического общества расширяется круг тех проблем, которые в случае спора о праве можно передать на рассмотрение суду. В ходе строительства развитого социалистического общества *судебный путь, как правило расширяется*.⁶

Именно так обстоит дело в Венгрии, где в ходе реформы правосудия 1972—73 года к гражданскому судопроизводству были отнесены хозяйственные споры между социалистическими организациями, большая часть трудовых споров, споры, связанные с членством в кооперативах и т. д.⁷ Сопровождающим явлением этого процесса было расширение возможности обжаловать некоторые административные акты перед судом (например, отдельные постановления в связи с патентами и изобретениями, решения земотдела, относящиеся к учету недвижимого имущества, решение, содержащее отказ в официальном одобрении устава кооператива и т. д.).

9. Из вышесказанного кое-кто мог бы прийти к выводу, что судебный надзор за законностью административных актов является как бы вершиной, короной гарантий законности в административной деятельности. Однако, на наш взгляд, такое высказывание, имея в виду его *реальное содержание*, было бы все-таки преувеличением. Оно приемлемо в том случае, если мы принимаем его за *символический намек* или же хотим показать *временную последовательность* процесса возникновения, или же с его помощью хотим указать на *ранг* независимого суда в социалистическом государстве, его место в государственном аппарате и доверие, оказываемое к нему гражданами страны. В результате непредвзятого, реального представления, полученного в ходе разностороннего сравнения (с точек зрения субъективной и объективной,

сторон правомочием при вынесении решения, применения права), судебный надзор за законностью административных актов наряду с другими гарантиями законности в государственном управлении вряд ли займет первое место.

Исследования такого рода наверное приведут к выводу о том, что *практическая роль* судебного надзора определяется прежде всего его *принципиальным значением*; другими словами, хотя число нарушений законности, пресеченных подобными решениями суда, невелико, само *существование* судебного надзора за законностью административных актов оказывает благотворное влияние на государственное управление и на развитие законности в последнем (генеральная превенция!) и самым выгодным образом дополняет другие, зачастую более действенные институты и правовые средства надзора за законностью. Практическое значение какого-либо правового средства безусловно зависит и от частоты его применения, но не только от нее.

10. Создана ли уже *социалистическая модель* судебного надзора за законностью административных актов? Такая модель еще не существует, но выработаны некоторые ее существенные элементы. Они связаны с наиболее важными вопросами судебного надзора за законностью административных актов и позволяют представить в общих чертах и будущую модель.

Правовое решение вопроса, связанного с организацией и проведением в жизнь судебного надзора за законностью административных актов естественно показывает своеобразные черты в отдельных социалистических странах, но „общие номиналы” уже выступают как *основные*, и на наш взгляд, они действительно являются основными, хотя местами и наблюдаются расхождения.

Общие основные черты проявляются прежде всего в следующих важных областях:

- а) судоустройственная система,
- б) тип процесса,
- в) субъекты, начинающие процесс,
- г) предмет производства и
- д) полномочия суда по вынесению решения.

II. Органом судебного надзора за законностью административных актов является *общий (обычный) суд*, входящий в единую судебную организацию. Нет какого-то особого административного суда, стоящего вне единой системы судов, подобно тому, как нет и какого-то особого суда, находящегося внутри этой системы; все эти процессы ведутся обычными судами. (В некоторой степени исключением может служить Югославия, где в качестве отдельных единиц общих судов функционируют так называемые административные суды, а также Польша, где существуют отдельные суды для решения споров, связанных с социальным обеспечением, но еще не введена общая система судебного надзора за законностью административных актов.)

На наш взгляд, решение, по которому социалистические государства — несмотря на такие предложения — не восстановили старое *административное судопроизводство*, а исходя из принципа единства социалистической юстиции, ввели судебный надзор за законностью административных актов в рамки единого судопроизводства, было весьма правильным.⁸ Тем самым они вовлекли этот правовой институт в круг правосудия, то есть квалифицировали его как правосудную деятельность.

Мы, со своей стороны, не являемся сторонниками практики, существовавшей в частности, и в Венгрии до 1949 года, когда судьями по административным делам работают действующие или бывшие административные работники. Судебный надзор за законностью административных актов должен осуществляться судьями общего суда. Правильное решение вопроса о специальных знаниях скорее заключается в применении специализированного состава суда в рамках общих судов. Это правило у крупных судах уже получило распространение при решении дел, связанных с трудовым, семейным и т. д. правом. Принцип должен быть таковым: *интегрированный (единый) суд — дифференцированный (специализированный) состав суда*.

Второстепенной проблемой с точки зрения модели является вопрос о том, какой суд — коллегиальный суд или единоличный судья — должен вести такие дела. В Венгрии, в большинстве случаев а в Советском Союзе исключительно, решения выносят суды, состоящие из трех членов, в Болгарии же только из одного судьи.

12. Судебный надзор за законностью административных актов осуществляется в социалистических странах — как правило — в рамках *гражданского судопроизводства*. По своей форме это может быть исковым производством или особым производством; существует и смешанная форма, содержащая некоторые черты как первого так и второго вида судопроизводства. Но во всех случаях речь идет о гражданском (а не об административном или уголовном) производстве, в котором однако наблюдаются отдельные специфические правила.

Подобным образом вопрос *sedes materiae processualis* (расположения процессуальных норм) имеет второстепенное значение.

Предписания, связанные с судебным надзором за законностью административных актов, обычно помещаются в рамках гражданских процессуальных кодексов, в Болгарии же они включены в административно-процессуальный кодекс. В первом, более частом случае остальные положения ГПК имеют *непосредственное нормативное действие* при специальном регулировании судебного надзора за законностью административных актов, во втором же случае они лишь *функционально* (в вспомогательном, вторичном, частичном и относительном плане) действуют наряду с нормами, зафиксированными в законе об административном производстве.

Имея в виду изложенное в 11 и 12 пунктах (см. еще ниже 17-ый пункт), мы не считаем применимым выражение „административная

юстиция" или „административный суд" по отношению к этому социалистическому правовому институту, который не может быть рассматриваемым как третий вид производства наряду с уголовным и гражданским процессами, а как составную часть гражданского процесса, хотя и со специфическими чертами, что можно, кстати, обнаружить также и у других видов гражданского процесса. (О некоторых из этих специфических черт мы будем говорить позднее, в связи с регламентацией в Венгрии.)

13. *Инициаторами* судебного надзора за законностью административных актов в основном могут быть лица (граждане и юридические лица), которых затрагивает оспариваемое административное решение, а также прокурор. (В НРБ, например, в процессе, начатом другими лицами, присутствие прокурора обязательно.) Исключение, с этой точки зрения, представляет Румыния со своим ограничительным правилом, согласно которому государственные юридические лица не получают активной легитимации.

Тем более важным кажется тот прием, который применяется в Советском Союзе в связи с налогами сборами и т. д. и которое полностью переворачивает привычную систему активной и пассивной легитимации: по этому методу *финансовый орган* обязан выступить инициатором в процессе по взиманию на суде (см. 25-ую главу ГК РСФСР). В Венгерской Народной Республике же юридическую обоснованность налогового сбора может обжаловать *гражданин* в порядке иска в суде (пункт *e*) первого абзаца § 57 закона № IV от 1957 года). В некоторой степени советский закон отражает более высокую степень демократизма, ибо он заставляет финансовый орган государства к активности, к утверждению наложенного им раньше ареста в судебном порядке. Венгерский же правовой вариант кажется более приемлемым с той точки зрения, что он делает обжалуемым финансовое решение уже в момент обложения.

14. В целом позиция отдельных социалистических стран, выраженная в законах, относительно *предмета* судебного надзора за законностью административных актов одинакова. Законность *индивидуальных* административных актов может быть оспорена *непосредственно* путём возбуждения судебного дела. Пересмотр законности *нормативных* административных актов происходит в исключительных случаях и то лишь *косвенным образом* (в связи с судебным процессом по другому делу).

Сюда же входит вопрос о законодательном методе *определения административных дел*, которые можно передать на судебное рассмотрение. Здесь мы не наблюдаем единство мнений: встречается *генеральная клаузула*, снабженная исключениями (Румыния, Болгария, Югославия), а также и метод *перечисления дел* (энумерация, таксация), например, в СССР, ВНР, ЧССР. Сам по себе этот вопрос, на наш взгляд, не является основополагающим. Метод генеральной клаузулы в *принципе* кажется более привлекательным, эффективность его может однако

уменьшиться с увеличением числа *исключений*, важных для граждан (например, решения о налогообложении, административные решения по пенсионным делам и т. д.). Но если энумерация содержит административные акты, важные с точки зрения *основных прав граждан*, то этот метод может быть *практически* также приемлем.

Следует упомянуть о *бездейственности*, „молчании“ административного органа. Если в данном случае речь идет о „*denegatis administrationis*“ в таком деле, которое — в случае существования административного решения — могло бы быть передано в суд, то открытие судебного пути кажется наиболее правильным. Здесь мы опять не встречаемся с единогласием в практике социалистических стран: в некоторых странах (НРБ, СРР) закон разрешает этот вопрос положительно, в других же странах и закон сам „безмолствует“, тем самым исключая возможность судебного разбирательства в подобных делах, например, в Венгрии. На наш взгляд, такое „молчание“ является недостатком венгерского закона.

15. Решение суда при пересмотре законности административного акта — в случае удовлетворения иска — носит как правило *кассационный* характер: при установлении факта правонарушения суд отменяет решение административного органа.⁹

Реформативное решение (т. е. изменяющего характера) принимается в порядке исключения: в таком случае решение суда заменяет решение административного органа. Именно так обстоит дело в ВНР с исками, связанными с отказом в регистрации в книге рождений, смертей и брака, отказом от исправления ошибочной записи или решением, связанным с освобождением имущества из-под ареста, наложенного в административном порядке, или в случае обжалования решений органов социального обеспечения. Таким образом, реформативные полномочия суда относятся к довольно важным делам, хотя и носят исключительный характер.

III.

16. В эпоху *феодализма* и первые десятилетия укрепления *капитализма* в Венгрии публичноправовые споры решались общими (обычными) судами. Однако уже в 80-х годах XIX века стремление к централизации государственной власти привело к тому, что вначале отдельные финансовые правовые споры, а затем и административные дела были извлечены из компетенции обычных судов (впрочем, это наблюдалось и в других странах континента). Закон № XLIII от 1883 года предписывал создание Финансово-административного суда, позднее законом № XXVI от 1896 года по австрийскому образцу был создан так называемый Венгерский королевский административный суд, в который был включен и ранее созданный финансовый суд. Это был одностепенный суд: 50% судей были назначены из числа руководящих административных работников. Этот орган — имея в виду обстоятель-

ства его возникновения и состава — нельзя назвать даже „относительно прогрессивным”. Народная демократия в Венгрии — как мы уже упоминали — упразднила этот суд законом № II от 1949 года.¹⁰

В последующие годы, вплоть до 1957 года, в Венгрии не существовало регулирования судебного надзора за законностью административных актов; лишь отдельные разрозненные правила давали возможность обращения к суду в подобных случаях.

Закон № IV от 1957 года об *общих правилах административного производства* дает решение этих проблем. Шестая глава этого Закона под названием „Обжалование административных актов в судебном порядке“ (§§ 55—59) содержит основные положения, более подробное разъяснение и исполнение которых было урегулировано уже не действующим указом Президиума Народной Республики № 58 от 1958 года.¹¹ Уже в этом указе говорилось, что в ходе судебного надзора за законностью административных актов может возникнуть вопрос, не урегулированный специальными правилами, и в этом случае следует руководствоваться нормами ГПК (Закон № III от 1952 года). Круг административных дел, которые могут быть переданы суду, был расширен законом № IV от 1957 года, но генеральная клаузула не была создана. С тех пор, вот уже 17 лет, отдельные правовые нормы позволяют обжаловать в судебном порядке дальнейшие административные акты.

17. Реформа управления народным хозяйством, начатая в 1968 году, а также постановления X Съезда ВСРП относительно *дальнейшего развития государственной жизни и социалистической демократии* значительно повлияли на венгерскую систему судебного надзора за законностью административных актов.

Закон № IV от 1972 года о *судоустройстве* установил с принципиальной остротой, что „суд ведет надзор за административными актами в случаях, определенных правовыми нормами” (§ 4, 1-ый абз.). С этим логично связано положение, высказанное в 3-ем абзаце § 59 закона № IV от 1957 года: „Решение суда, имеющее законную силу, обязывает административный орган, которому следует действовать согласно этому решению“.

Последовавшая за законом о судоустройстве *III-я новелла ГПК*,¹² которая с некоторыми упрощениями и изменениями собрала воедино процессуальные правила, применяемые в ходе судебного надзора за законностью административных актов, вставила их в качестве новой главы ГПК (гл. XX) в Четвертую часть об особых исковых производствах.

Последствием этой, по сути дела, инкорпорационной кодификационной техники было в частности следующее: в связи с судебным надзором за законностью административных актов нормативная сила статей ГПК проявилась на двух уровнях: в этом производстве (как и в других особых исковых производствах, например, по брачным делам, в делах по признанию отцовства, в трудовых делах и т. д.):

а) прежде всего необходимо применять общие положения ГПК (*lex generalis*)

б) за исключением случаев, когда XX-ая глава ГПК (в других особых исковых производствах любая другая глава Четвертой части не содержит особых указаний (*lex specialis*), ибо последние отменяют действие общих правил.

18. *Процессуальная система судебного надзора за законностью административных актов в Венгрии, имея в виду непосредственный надзор*, сложилась следующим образом.

I. Преобладающее большинство дел рассматривается в ходе *гражданского искового производства*.

Это производство в административных делах показывает две формы:

а) *обычный гражданский процесс*, проводимый на основе общих правил ГПК, предметом которого является судебный надзор за законностью административных актов.

Так ведется напр. процесс, когда истец начинает дело против административного решения о возмещении ущерба, нанесенного ему в ходе проведения административного осмотра на месте; сюда же относится исковое дело, когда в ходе взимания налога был наложен арест на движимое имущество, не представляющее собой собственность доходного лица и т. п.;

б) другой формой является *специфический гражданский процесс*, протекающий на основе правил, содержащихся в уже ранее упомянутой XX-ой главе ГПК. В Венгрии это называют „*исковым производством по административным делам*” в узком смысле.

Сюда относятся дела, перечисленные в § 57 закона № IV от 1957 года, а также те дела, которые были подведены под силу этого закона позднее. Кроме венгерских дел, упомянутых мною ранее, сюда следует причислить, в частности следующие: административное решение, обязывающее возместить ущерб, нанесенный государственной дороге, решение об отказе в утверждении договора о содержании, пожизненной ренте или наследовании, отдельные акты социального обеспечения (в пенсионных делах, в обеспечении по болезни, семейное пособие), свидетельство, выданное МВД о гражданстве и т. д.

II. Во вторую группу процессуальной системы входят те административные акты, законность которых суд проверяет в *порядке неискового производства*.

Этот гражданский процесс проходит также двумя способами:

а) одна из форм неискового производства соответствует *общим правилам*. Относящиеся к этой категории дела суд рассматривает в двух инстанциях. Сюда относятся дела с некоторыми особыми процессуальными нормами по охране промышленных прав, а также по учету недвижимого имущества; по этим делам суд проверяет решения

Государственного управления по делам изобретений или же Земотдела и т. п.;

б) вторая группа определяется *специфическими правилами производства*. Сюда относится лишь одна группа дел: гражданское неисковое производство в одной инстанции по делу проверки списка избирателей.

Все случаи непосредственного судебного надзора, проводимого в порядке искового производства, характеризуются тем, что административный орган выступает как сторона с противоположным интересом.

От вышесказанного отличается положение, вызванное *косвенным судебным надзором за законностью административных актов* (который также часто встречается и в Венгрии), когда суд оказывается перед проблемой определения законности административного акта в таком деле, которое было возбуждено сторонами по другому вопросу и в котором административный орган вообще выступает в качестве субъекта гражданских прав и обязанностей, а не как сторона, или орган власти. (В дальнейшем мы эту тему не намерены исследовать.)¹³

19. Процессы по административным делам занимают небольшое место в гражданском судопроизводстве Венгрии. Имея в виду, что за последние 15 лет количество гражданских дел изменялось от 180 до 235 тысяч в год, то из этого количества в среднем один процент занимают административные дела в узком смысле. К этому количеству следует присовокупить еще несколько тысяч других исковых дел и неисковых производств, о которых шла речь в 18-ом пункте. В целом это не так уж много и в большей или меньшей степени отвечает пропорции, сложившейся в других социалистических странах.

Эти количественные данные конечно мало что говорят сами по себе. С точки зрения *эффективной защиты прав*¹⁴ большое значение имеет — между прочим — то обстоятельство, сколько процентов административных актов было передано на судебное рассмотрение и в какой пропорции стороны прибегают в действительности к решению вопроса в судебном порядке.

Исследования в одной из венгерских областей (Веспремской) показали, что 10—15% всех административных актов можно было передать в суд, но только в 10% из этого количества были действительно обжалованы в судебном порядке.¹⁵

Хотя эти данные не могут быть обобщены для всей страны, можно все-таки утверждать, что венгерская таксационная система открывает широкие возможности для использования судебного пути. Поэтому эта группа дел по своему значению с точки зрения основных прав граждан дает большой удельный вес, превышающий ее пропорцию в количественном отношении. Необходимо также отметить, что около 9/10 административных актов не вызывают возражений со стороны затронутых лиц, что говорит на первый взгляд о высокой степени

законности в административных органах. (К вопросу об обжаловании мы вернемся несколько позднее.)

В Венгрии уже велись исследования по предметному делению административных судебных дел. Так в феврале 1974 г. Кафедра Гражданского процессуального права Будапештского университета им. Лоранда Ётвеша в лице исследовательской группы в суде Пештского района просмотрела дела, составляющие приблизительно 10 процентов всех административных судебных процессов, имевших место в венгерских судах. Выводы этой группы (более или менее совпадающие с опытом на территории всей страны) показывают, что 70% исков было подано в связи с решениями финансовых органов, припл. 15% — относились к решениям, связанным с жилищными вопросами, 10% были связаны с решениями административных органов по договорам о пожизненной ренте, наследовании и содержании.

20. Ниже нам хотелось бы остановиться на некоторых *специфических чертах* судопроизводства по административным делам в узком смысле этого слова в свете XX-ой главы ГПК.¹⁶

В административных судебных делах первой инстанцией является основная единица венгерской юстиции — *районный суд*. (Единственное исключение — дело, связанное с установлением фактов, служащих основой свидетельства о гражданстве; для него первой инстанцией будет областной суд.) За исключением дел, связанных с социальным обеспечением, все дела в областях отнесены к одному районному суду (который функционирует там, где и областной суд), обладающему, таким образом, *специальной компетенцией*.

И в Венгрии необходимым *условием* возбуждения иска является то, что сторона предварительно использует *возможность обжалования*, обеспечиваемую в административном производстве.

Во всех административных судебных делах стороны обладают *правом временного освобождения от государственной пошлины*, то есть они не должны платить предварительно эту пошлину, и вопрос о том, кто будет нести судебные издержки и выплачивать пошлину, определяется судом в решении. В административных судебных делах по вопросам, связанным с ЗАГСом, стороны *полностью и окончательно освобождаются* от выплаты пошлины и судебных издержек, независимо от их имущественного положения и исхода дела.

Исполнение обжалованного административного решения суд может *приостановить* уже исходя из факта иска или в любое время в ходе процесса.

В случае простых с точки зрения их правовой и фактической оценки административных судебных дел закон позволяет рассматривать их *вне заседания* (исключением являются дела по социальному обеспечению), однако это случается весьма редко. Суд, состоящий из профессионального судьи и двух народных заседателей, проводит, как правило, разбирательство и доказывание. Упомянутая выше исследовательская группа университета установила, что всего лишь 9%

исков были рассмотрены вне заседания, в 70% случаев пришлось проверить *доказательства* (из этого числа четверть дел потребовала допрос свидетелей).

По административному судебному делу, ввиду его природы, не допускается ни *встречный иск*, ни *мировое соглашение*.

На уровень законности административных актов можно следовать из того факта, что по опыту эмпирических данных всего лишь 30% судебных решений *удовлетворяют* иск (то есть, отменяют или — в предусмотренных законом случаях — изменяют решение административного органа).

В качестве причин, приводивших к аннулированию или изменению актов административных органов в мотивировке решений, удовлетворяющих иск, часто фигурирует следующее:

- недостатки доказывания в административном производстве;
- отсутствие правового регулирования вопроса;
- различное толкование правовой нормы.

В постановлении № 193. Гражданской Коллегии Верховного Суда ВНР записано, что вообще не может быть аннулирован по сути своей правильный административный акт только из-за того, что были нарушены правила административного производства. Но если нарушение правил административного производства влияет на сущность административного акта и оно не может быть исправлено в ходе судебного рассмотрения, то административный акт подлежит отмене.¹⁷

Решение суда первой инстанции можно *обжаловать* без всякого ограничения, а если оно уже вступило в законную силу, можно пересмотреть дело по вновь открывшимся обстоятельствам или в порядке надзора.

Достоин внимания то обстоятельство, что % *обжалований* по административным судебным делам выше, чем в других гражданских делах. За последние 10 лет число обжалований в общем не превышало 20% количества дел, в то время как число обжалований по административным судебным делам достигало, а иногда превышало 40%-овую пропорцию.

По-видимому, одна из причин этого явления кроется в юридической сложности судебных административных дел. В таких процессах мы встречаемся с делами, которые прошли все административные органы, занимающиеся рассмотрением обжалований, но — как самые проблематичные — не получили удовлетворения и таким образом пошли в суд. (Только в скобках: по данным одной ранее проведенной ведомственной проверки, из 1 900 000 административных дел лишь 3,7% были обжалованы, 76% этих обжалований были удовлетворены высшими административными органами. Правда, в большинстве случаев речь шла не о нарушении законности, ибо это не имело место, а о соображениях справедливости.¹⁸) Итак, все еще спорные и переданные суду административные дела представляют собой „тяжелые“ случаи. Наверно, и в этом видна уже упомянутая

причина того явления, что суд не часто использует возможность решить дело вне заседания.

Относительно высокое число обжалований в ходе судебного производства объясняется дальше и тем, что в административных процессах, затрагивающих основные права и интересы граждан, последние выступают более активно, чем в обычных гражданских процессах. Определенную роль, безусловно, играют также упомянутые льготы в возмещении судебных сборов.

21. Вышеизложенным опытом Венгрии может быть подтвержден предпосланный нами тезис о том, что судебный надзор за законностью административных актов, как характерный институт социалистической правовой системы, имеет большое общественно-политическое значение и занимает важное место среди гарантий социалистической законности.

Опыт Венгрии показывает также, что постоянно улучшающиеся показатели уровня законности в деятельности административных органов подтверждают наш вывод о том, что *практическая ценность* судебного надзора за законностью административных актов определяется прежде всего его *принципиальным весом*. Юридический анализ и цифровые данные могут только способствовать получению правильной картины, но сами по себе еще не достаточны. Обязательно следует иметь в виду и другие явления, выходящие за рамки наших данных и не поддающиеся количественному выражению. (Например, превентивное воздействие вследствие возможности использования суда в вопросах нарушения законности, воспитательное значение для органов государственного управления судебных постановлений, вынесенных в ходе рассмотрения конкретных административных дел и т. д.).

Задачи правоприменяющих органов, имея в виду суды, прокуратуру и административные органы, в области обеспечения соблюдения законности подчеркиваются в одном из последних Постановлений Президиума ВНР (№ 1973/14) „О принципах правовой политики по применению права“.¹⁹ Уже в первых предложениях этого Постановления указывается на то, что „органы применения права в каждом своем решении, мере и производстве обязаны обеспечивать социалистическую законность. Они обязаны соблюдать правовые нормы и принуждать к их соблюдению. Их задачей является предупреждение правонарушений, раскрытие незаконных действий и помощь в эффективности контроля.“ Президиум ВНР подчеркивает: „Органы государственного управления в своих решениях должны соблюдать требование законности, иметь в виду общественные условия, требования отдельных индивидов и в обоснованных случаях поступать, как требует этого справедливость.“ В своем Постановлении Президиум обращается к судам со следующими словами: „Пусть суды осуществляют права и законные интересы граждан. В том случае, если ради осуществления общественных интересов необходимо ограничение интересов групп или индивидов, следует стремиться к тому, чтобы в рамках законов вос-

полнить создающуюся невыгоду.“ Постановление призывает также прокуратуру „оказать помощь в том, чтобы государственные органы и советы соблюдали законность, чтобы их постановления, меры и решения соответствовали законам.“

Взаимосвязь указаний, протигированных из Постановления Президиума ВНР, указывает на то, что наряду с другими факторами в развитии законности в государственном управлении не малую роль играет судебный надзор за законностью административных актов. Но не следует *преувеличивать* эту роль. Судебный надзор за законностью административных актов является одним из элементов системы правовых институтов и правовых средств, призванных обеспечивать законность в рамках административной деятельности. С точки зрения эффективности судебный надзор за законностью административных актов сам по себе еще не полноценен, но он имеет большое значение для всей системы гарантий. Более того, опыт социалистических стран, в которых был введен судебный надзор, показывает, что он необходим. Это, вероятно, можно отнести и к тем странам, где еще не созданы условия для введения в широком масштабе в институализированной форме судебного надзора за законностью административных актов. Это, однако, уже вопросы дальнейшего развития.

IV.

22. В ближайшем будущем решающими факторами дальнейшего развития судебного надзора за законностью административных актов в наших странах будут прежде всего требования совершенствования *социалистической демократии и законности*. Нам даже не нужно прибегать к методам и средствам прогнозирования, чтобы предсказать: развитие судебного надзора за законностью административных актов будет *процессом с положительным знаком*; этот правовой институт и впредь будет *расширяться*, а практика его применения — *совершенствоваться*.

Мы считаем, что главные тенденции развития затронут в первую очередь следующие области:

- институционализированное введение судебного надзора за законностью административных актов там, где пока его нет;
- определение круга дел;
- судостроительная проблема;
- вопросы о характере производства.

Позволим себе сделать несколько замечаний в связи с выделенными проблемами, подчеркнув, что нам известно: решение отдельных вопросов — имея в виду их преимущественно политический характер — всегда зависит от данных общественно-политических отношений, традиционных предпосылок и актуальных требований в наших странах. Таким образом, совет, данный извне, неуместен, и можно говорить лишь о личных точках зрения.

а) Прежде всего кажется допустимым тот факт, что число социалистических стран, *вводящих систему судебного надзора* за законностью административных актов, будет расти. Стоит нам только просмотреть юридическую литературу наших гостеприимных хозяев, польских друзей, или принять во внимание то обстоятельство, что эта проблема ими была поставлена в качестве темы конференции, то увидим, что в Польше весьма чувствительна тенденция к введению судебного надзора за законностью административных актов в качестве правового института.

б) В тех странах, где это уже осуществилось, почти закономерным процессом становится постепенное *расширение* круга решений, которые на основании правовых норм могут быть переданы в суд. Во всяком случае это наблюдается в странах с энумерационной (таксационной) системой; этот же процесс можно представить себе и в странах, применяющих генеральную клаузулу — в форме упразднения отдельных исключений.

Впрочем, определение круга административных актов, которые могут подпадать под судебный надзор — дело весьма сложное и щекотливое, ибо этот вопрос — немного упрощая положение — делит заинтересованных на два лагеря. Лозунги стоящих на крайне противоположных позициях звучат приблизительно так: „Фетишизация суда“ или „Фетишизация оперативности управления“. Такие лозунги не должны особенно воздействовать на нас. Наверняка судебный надзор за законностью административных актов не является панацеей, спасающей от всех правонарушений, но не можем принять за обоснованное и то опасение, согласно которому — рационально созданная — система судебного надзора может препятствовать административной деятельности.

В официальном обосновании венгерского Министерства юстиции по поводу Закона о судах (№ IV. за 1972) говорится: „Для развития нашего права — как и в других социалистических странах — в качестве гарантии законности характерно расширение круга административных актов, обжалуемых в судебном порядке.“²⁰ Это высказывание верно отражает процесс развития права в Венгрии, и если ссылаются при этом на другие социалистические страны, то это не по соображениям вежливости, а для укрепления своей точки зрения. (Лишь мимоходом заметим, что в Венгрии таксационная система полностью оправдала себя; стремлений ввести генеральную клаузулу нет.)

в) В ходе урегулирования проблем, связанных с судостроительными проблемами по судебному надзору за законностью административных актов, в будущем еще могут возникнуть разногласия, хотя социалистические страны почти едины в использовании *общего суда* для этого вида надзора за законностью.²¹ На наш взгляд, по этому пути стоит идти и дальше, добиваясь единогласия в этой области в еще большей мере.

2) Вопрос о *характере производства* не вызывает больших дискуссий, поскольку оно является *процессом гражданского типа*.

Исходя из различных по своей природе дел, мы считаем, однако, достойной внимания разработку двух типов производства и их последовательное разграничение. Мы имеем в виду *исковое и непроцессуальное (особое) производства*, в рамках которых можно разместить все дела, рассматриваемые в судебном порядке. В связи с этой проблемой представляется желательной разработка единых положений отдельно для искового и непроцессуального (особого) производства по отдельным странам.

Было бы целесообразным рассмотреть и правила *обжалования* в ходе судебного производства: не было ли правильным обеспечение единой возможности для обжалования во вторую инстанцию в случае как искового, так и непроцессуального (особого) производства, связанного с судебным надзором за законностью административных актов, и — наряду с протестом по законности — сделать допустимым и возобновление процесса по этим исковым делам.

Кроме изложенных основных вопросов, мы приблизимся наверно, к какому-то результатам и в некоторых других аспектах. Например, более последовательное определение полномочий судов в этом надзорном производстве, урегулирование обязанностей судов по сигнализации, вынесению частного определения, роль верховных судов в обеспечении единой интерпретации правовых норм и т. д.

23. Дальнейшее укрепление социалистической демократии и социалистической законности определяет развитие судебного надзора за законностью административных актов и *в перспективе*. Народы, вступившие на путь строительства социализма после второй мировой войны, уже заложили основы социализма и теперь стремятся к построению *развитого социалистического общества*, к завершению социалистического строительства.

Эти страны уже сформировали свою социалистическую правовую систему, наблюдались даже случаи замены первых социалистических кодексов более совершенными, более отвечающими актуальным запросам новыми кодексами.

Часть из этих государств ввела судебный надзор за законностью административных актов уже в период закладывания основ социализма, другая же — в ходе строительства развитого социалистического общества. Мы считаем, что в ходе завершения социалистического строительства в правовую систему всех социалистических стран будет введен судебный надзор за законностью административных актов, который наряду с другими гарантиями законности станет *необходимым атрибутом* государства развитого социалистического общества. Правовая инфраструктура развитого социалистического общества не может обойтись без этого института, усовершенствованная *социалистическая модель* которого будет несомненно завершена и укреплена.

Эта модель будет *единой* в том смысле слова, что разрешение наиболее важных вопросов будет покоиться на принципиально одинаковых основах; практическое же решение частных вопросов и в дальнейшем, вероятно, будет иметь различия, вытекающие из своеобразных условий строительства социализма в отдельных странах. Однако роль этого института будет определена не различиями, а общей принципиальной основой.

СНОСКИ

¹ Здесь мы упомянем относительно новые книги и статьи отдельных социалистических стран, связанные с данной темой, из общего числа обширной специальной литературы.

Венгрия: Янош Мартони: Судебный надзор за административными актами, Будапешт, 1960 г.; Шаламон Бек: Администрация и правосудие, „Йогтудомани Кёзлён”, № 1958/1; Янош Бер: Проблемы государственного и административного права в связи с судебным надзором за административными актами; там же, Ласло Неваи: Некоторые основные вопросы судебного производства по административным делам, там же; Золтан Катона: Некоторые проблемы обжалования административных актов в судебном порядке, „Аллам эш Игазгаташ”, № 1959/1; Геза Килени: Формы судебного надзора за административными актами, „Аллам эш Игазгаташ”, № 1968/3, 4.

СССР: Н. Г. Салищева: Гражданин и административная юрисдикция в СССР, Москва, 1970 г.; В. Д. Сорокин: Административно-процессуальное право, Москва, 1972 г.; Л. А. Николаева: Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении, Ленинград, 1972 г.; Д. М. Чечот: Административная юстиция (Теоретические проблемы), Ленинград, 1973 г.; А. Т. Боннер — В. Т. Квиткин: Судебный контроль в области государственного управления, Москва, 1973 г.; И. А. Жерулис: Судопроизводство по административным делам, „Советское государство и право”, № 1970/2; В. Т. Квиткин: Вопросы судебного контроля за законностью разрешения административных дел: „Вестник Московского университета”, серия „Право”, 1967/2, Д. М. Чечот: Судебный контроль за административной деятельностью в СССР, „Советское государство и право”, № 1972/1; Б. Юрков: Разбирательство дел по жалобам на действия административных органов, „Советская юстиция”, № 1953/18.

Польша: Л. Бар — Е. Стрембич: О необходимости судебного надзора за государственным управлением, „Панство и право”, № 1957/1; Е. Литвин: Проблематика административного судопроизводства, „Нове право”, № 1956/10; Е. Старошак: Законность деятельности административных органов в Польше, „Панство и право”, № 1971/11; Л. Бар: Судебный надзор за административными актами в Польше, „Панство и право”, № 1973/3; Р. Оржеховский: Судебный надзор за административными актами в социалистических странах, „Право и жизнь”, № 1973/9.

Болгария: А. Ангелов: Le contrôle sur l'administration et la protection des droits subjectifs en Republique de Bulgarie, Droit Bulgare, № 1 за 1968 год; А. Ангелов: Определение и соотношение административной и судебной компетенции в ходе охраны субъективных прав в НРБ, „Годишник на Софийския университет”, Юридически факултет, II книга, 56 том, 1965 г.; П. Стайнов: О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии, „Советское государство и право”, № 1964/9; К. Лазаров: Судебный надзор за обоснованием административных актов в Болгарии, „Социалистическо Право”, № 1973/10.

Румыния: Г. Попумб: Die Gesetzlichkeitskontrolle administrativer Akte durch die Gerichte in der Sozialistischen Republik Rumänien, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, Sectio iuridica, Tomus X. Colloquium Internationale Processus Civilis, Будапешт, 1969 г., стр. 141 и посл.; А. Балаг: Судебный надзор за законностью административных актов в Румынии, „Аллам эш Игазгаташ”, № 1969/4.

Чехословакия: В. Микуле: Положение административного судопроизводства в системе средств, обеспечивающих законность административных актов, „Правник”, № 1968/9, 10; П. Левит: К вопросу о законности в государственном управлении, там же, № 1966/4; К. Свобода: Дискуссия об охране социалистической законности в государственном управлении, там же; Е. Эльяс: Научная дискуссия о введении судебного надзора за государственным управлением в Чехословакии, там же, № 1967/7; З. Песка: К вопросу об административном судопроизводстве, „Социалистичка Законность”, № 1969/7.

Югославия: С. Попович: Основные институты югославского административного процесса, „Советское государство и право”, № 1966/2;

² Более подробно в работах: Лайош Самел: Правовые гарантии законности в государственном управлении, Будапешт, 1967 г.; Лайош Терек: Социалистическая система государственного контроля, Будапешт, 1971 год.

³ О прокурорском общем надзоре, административном надзоре и их связи с судебным процессом см. Тибор Леваи: Некоторые принципиальные и методические вопросы общего надзора и прокурорской деятельности в области гражданского права, „Юдешегги Эртешилт”, № 1973/3; Андраш Холло: Надзор прокурора и советов за законностью государственного управления, „Аллам эш Игазгаташ”, № 1974/5; Ласло Неваи: Основные вопросы общего надзора Прокуратуры в Венгерской Народной Республике, в сборнике „Вопросы государства и права стран народной демократии”, Москва, 1960 г., стр. 219 и сл.

⁴ См. письмо Энгельса в „Избранных письмах” Маркса и Энгельса, Будапешт, 1950 г., стр. 348; см. письмо Ленина в Собрании сочинений, т. 33, Будапешт, 1953 г., стр. 364; Д. М. Чечот: тесно связывает взгляд Ленина с судебным надзором за законностью административных актов: „В. И. Ленин и проблема судебного контроля за законностью в деятельности органов государственного управления, Вестник Ленинградского университета, серия „Экономика, философия, право”, № 1970/1.

⁵ Текст закона в журнале „Аллам эш Игазгаташ”, № 1961/2, 3; Об упомянутой главе чехословацкого ГПК подробнее см. Тибор Реваи: Развитие чехословацкого гражданского-процессуального права за последнее десятилетие и основные проблемы его совершенствования, „Полгари эльярашйогги фюзетек”, т. VI. Будапешт, 1974 г., стр. 66 и сл.

⁶ См. Иштван Вида: Отделение административного исполнения от судебного, „Аллам эш Игазгаташ”, № 1974/7, стр. 634.

⁷ См. Ласло Неваи: Основные черты венгерского гражданского процесса и реформа правосудия, „Полгари эльярашйогги фюзетек”, т. IV. стр. 16 и сл.

⁸ О развитии социалистического законодательства в этом вопросе см. Аттила Рац: Единство системы правосудия и ее дифференцированность”, Будапешт, 1972 г., стр. 54 и сл.; оценку буржуазной административной юстиции см. в нашей рецензии „Аллам эш Игазгаташ”, № 1961/11, стр. 874.

⁹ Полный обзор круга тем, связанных с аннулированием и изменением, см. Ференц Толди: Аннулирование и изменение административных постановлений, Будапешт, 1965 г.

¹⁰ Более подробную характеристику венгерского административного суда см. в нашей статье, упомянутой в первом пункте сносок.

¹¹ Закон № IV от 1957 года подробно излагается в работах: Ференц Толди — Барнабаш Пакаи: Общие положения административного процесса, Будапешт, 1959 год; Дюла Фоньо — Йозеф Варга: Общие положения административного процесса, Будапешт, 1964 г.

¹² О подготовке и создании новелл к ГПК см. Дюла Варга: Изменение гражданского процесса в Венгрии, „Панство и право”, № 1974/2; Ласло Неваи: „Основные черты развития гражданского процессуального права ВНР, „Советское государство и право”, 1971/9.

¹³ Вопросы косвенного надзора разбираются в следующих работах: Иштван Коач: Новые элементы развития социалистической конституции, Будапешт, 1962 г., стр. 386 и сл.; Отто Бихари: Конституционное положение Верховного Суда Венгрии, „Йогтудомани Кёзлён”, № 1967/3 — 4, стр. 190; Геза Килени: Основные принципы административного процесса, Будапешт, 1970 г., стр. 172 и сл.

¹⁴ Вопрос эффективности административного процесса хорошо освещается во второй главе вышеупомянутой книги *Гезы Килени*, см. еще *Йозеф Ковачич*: Изучение эффективности административной работы на фактическом материале городского совета Секешфехервара, „Аллам эш Игазгаташ”, № 1965/2; об эффективности гражданского судопроизводства см. *Ласло Неваи*: Эффективность социалистического гражданского процесса и его демократизм, „Панство и Право”, № 1973/7.

¹⁵ *Карой Бако*: Опыт прокурора, накопленный в ходе административных судебных дел, „Юдешеге Эртешитэ”, № 1973/2, стр. 31 – 32.

¹⁶ Рассмотрение вопросов, связанных с судебной деятельностью, см. *Ференц Шимаи*: Юридические проблемы, связанные с применением материальных и процессуальных положений в административных судебных делах, „Мадьяр Йог эш Кюлфелди Йогии Семле”, № 1970/2.

¹⁷ Принципиальные постановления по гражданскому праву, Будапешт, 1969 год, стр. 367.

¹⁸ Авторский коллектив из числа сотрудников Административной группы Отдела советов при Совете Министров ВНР: властная деятельность органов местных советов „Аллам эш Игазгаташ”, № 1964/2.

¹⁹ „Мадьяр Кёзлёнь”, № 1973/39 (от 7-го июня).

²⁰ „Игазшагюди Кёзлёнь”, № 1972/8, стр. 146.

²¹ О том, что это не во всех социалистических странах означает применение судебного производства в двух инстанциях, подробнее см. *Аттила Рац*: „Судебная система в европейских социалистических странах”, „Аллам эш Йогтудомань”, № 1973/2, стр. 241.

QUESTIONS OF THE SOCIALIST SYSTEM OF JUDICIAL SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ORDERS FROM LEGALITY POINT OF VIEW – WITH SPECIAL REGARD TO HUNGARY

by

DR. LÁSZLÓ NÉVAI, professor of law (Budapest)

(Summary)

The introductory part of the treatise explains several preliminary questions (the character of the theme, the possibilities of a complex elaboration, methodological problems).

In the second part of the treatise the author examines the fundamental theoretical problems of judicial supervision of administrative orders from the aspect of comparative law in the socialist countries (the system of legality guarantees in administration, the relation of the judicial control to the general supervision of the "Ministère Public", the lawfulnesses of the development of legality guarantees, connections between the codification of administration procedure law as well as the development of socialist jurisdiction on the one hand, and the judicial supervision of administrative orders on the other hand, the principled and practical significance of judicial supervision and the problem of its socialist model, court organization questions, the type of procedure, entitlement to sue, the subject-matter of procedure, the competence of court).

The third part of the treatise outlines the development and present conditions in Hungary of the legal regulation relating to the judicial supervision of administrative orders. Further on, the author systematizes the kinds of judicial supervision, analyses the questions of efficiency of these legal proceedings, points out some special procedural rules and summarizes the experiences of the Hungarian legislation and law-application.

In the last part of the treatise the author expounds his standpoints on the presumable tendencies of future development in the judicial supervision of administrative orders from legal point of view.

FRAGEN DES SOZIALISTISCHEN SYSTEMS DER GERICHTLICHEN GESETZLICHKEITSKONTROLLE VON VERWALTUNGSBESCHEIDEN – INSBESONDERE IN UNGARN

Prof. LÁSZLÓ NÉVAI (Budapest)

(Inhaltsübersicht)

Im einführenden Teil der Abhandlung werden einige Vorfragen (Charakter des Themas, Möglichkeiten einer komplexen Bearbeitung, methodologische Probleme) behandelt.

Im zweiten Teil der Abhandlung erörtert der Verfasser in rechtsvergleichender Sicht die Grundfragen der gerichtlichen Gesetzlichkeitskontrolle von Verwaltungsbescheiden in den sozialistischen Staaten (System der Gesetzlichkeitsgarantien in der Staatsverwaltung, Verhältnis der gerichtlichen Überprüfung zur Allgemeinen Aufsicht der Staatsanwaltschaft, Gesetzmässigkeiten der Entwicklung der Gesetzlichkeitsgarantien, Zusammenhänge zwischen der Kodifizierung des Verwaltungsprozessrechts bzw. der Entwicklung der sozialistischen Rechtsprechung und der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsbescheiden, die prinzipielle und praktische Bedeutung der gerichtlichen Überprüfung und das Problem ihres sozialistischen Modells, gerichtsverfassungsrechtliche Fragen, der Verfahrenstyp, die aktive Legitimation, Gegenstand des Verfahrens, die Kompetenz des Gerichts).

Der dritte Teil des Beitrags schildert die Entwicklung der rechtlichen Regelung und die geltenden Rechtsnormen der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsbescheiden in Ungarn. Nach Systematisierung der Arten der gerichtlichen Gesetzlichkeitskontrolle analysiert der Verfasser die Fragen der Effektivität des diesbezüglichen Klageverfahrens, führt einige prozessuale Sonderbestimmungen an und fasst die Erfahrungen der ungarischen Gesetzgebung und Rechtsanwendung zusammen.

Im letzten Teil der Abhandlung gibt der Verfasser seinen Standpunkt über die vermutbaren Entwicklungstendenzen der gerichtlichen Gesetzlichkeitskontrolle von Verwaltungsbescheiden bekannt.